

Lausunto

02.07.2025

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

Nykyinen lainsäädäntö edellyttää, että aktivointisuunnitelmia jatketaan siihen saakka, kunnes aktivointiehto täyttyy – myös tilanteissa, joissa asiakkaalla ei ole enää todettua palvelutarvetta. Tämä kuormittaa sosiaalipalveluja ja työ koetaan turhauttavaksi niin työntekijöiden kuin asiakkaidenkin näkökulmasta. Lakimuutoksella olisi mahdollista keventää tätä kuormitusta merkittävästi, jos lakiin lisättäisiin selkeä kirjaus siitä, että aktivointisuunnitelmaa ei tarvitse jatkaa, mikäli sosiaalipalvelujen tarvetta ei ole todettu.

Nykyisen lainsäädännön työnhakuvelvoitteen kolmen kuukauden tarkistusväli pakottaa sosiaalipalvelut osallistumaan suunnitelmien päivitykseen, vaikka asiakkaan tilanne ei olisi muuttunut. Tämä ei korjaannu sillä, että suunnitelmat tehdään jatkossa TYM:ssä. Pahimmillaan tämä estää asiakaslähtöisten, pidempien kuntoutusjaksojen suunnittelun. Esimerkiksi aktivointisuunnitelma ja kuntouttavan työtoiminnan jakso voisi kestää kerrallaan useita kuukausia, mutta käytännössä ne pilkotaan kolmen kuukauden rytmitykseen, koska suunnitelman päivittäminen minkään muun kuin työnhakupaikkojen määrän osalta vaatii kolmikantaisen hyväksynnän. Tämä ei palvele asiakaslähtöisyyttä eikä tue pitkäjänteistä kuntoutumista.

Työttömyysetuutta saavan asiakkaan ohjautuminen TYM-palveluihin jää lakimuutoksen myötä pitkälti työllisyysalueen asiantuntijan arvioinnin varaan. Käytännössä on havaittu, että työllisyysasiantuntijat eivät aina tunnista sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen tarvetta riittävän varhain tai koe tehtäväkseen ottaa asiaa puheeksi. Voi myös syntyä tilanteita, joissa työllisyysalueen asiantuntija ohjaa asiakkaan kuntouttavaan työtoimintaan ja TYM-prosessiin, jossa ilmenee, että kyseinen palvelu ei ole asiakkaalle tarkoituksenmukaisiin. Toisaalta sosiaalipalveluissa on totuttu työskentelemään pitkälti korjaavien tilanteiden parissa, jolloin varhaisen tuen mahdollisuuksia ei aina tunnisteta. Esimerkiksi asiakas, joka voisi hyötyä lyhyestä kuntouttavan työtoiminnan jaksosta, jää ilman palvelua, kunnes hänen tilanteensa on jo monimutkaistunut ja vaatii pitkäkestoisempaa kuntoutusta. Vastaavasti työllisyyspalveluissa on haluttu ohjata kuntouttavaan työtoimintaan

asiakkaita, joiden toimintakyky on niin heikentynyt, etteivät he kykene osallistumaan palveluun. Jos asiakkaita ohjataan TYM-arviointiin yksipuolisesti nimenomaan kuntouttavaa työtoimintaa varten ilman yhteistä arviota, on riski, että asiakas palautetaan TYM-prosessista takaisin työllisyyspalveluihin, mikä aiheuttaa turhaa kuormitusta ja viivästyttää tarkoituksenmukaisen tuen aloittamista.

Miten jatkossa toimitaan tilanteissa, joissa hyvinvointialue saa ilmoituksen Kelasta aktivointiehdon täyttymisestä, mutta asiakas ilmoittautuu sosiaalipalvelujen kehotuksesta työttömäksi työnhakijaksi – siirtyykö hän suoraan TYM-prosessiin vai tehdäänkö ensin aktivointisuunnitelma? Tavoitteena tulisi olla asiakkaan turhan luukuttamisen ja päällekkäisten suunnitelmien välttäminen.

Käytännössä kaikki Kelalta tulevat ilmoitukset eivät johda aktivointisuunnitelmaan. Esimerkiksi asiakas voi olla aloittamassa varusmiespalveluksen tai opinnot lähitulevaisuudessa, jolloin suunnitelman laatiminen ei ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi on asiakkaita, joita sosiaalipalvelut eivät Kelan ilmoituksen jälkeen tavoita lainkaan. Vaikka aktivointiehto on velvoittava, sosiaalipalvelut ovat asiakkaalle vapaaehtoisia, eikä työllisyysalueen velvoittava kutsu vaikuta henkilöön, joka ei ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi. Edellä mainittujen seikkojen pohjalta näyttäytyy mahdolliselta, että aktivointisuunnitelmia ei käytännössä laadita kuin hyvin pienelle osalle asiakkaista – osa ei ole sen tarpeessa, suurin osa ohjautuu suoraan TYMiin ja osa jää kokonaan prosessin ulkopuolelle.

On syytä myös nostaa esiin TYM-palvelun määräaikaaisuuden aiheuttama epäselvyys. Jos asiakas aloittaa kuntouttavan työtoiminnan TYM-suunnitelman perusteella, mutta muuta monialaista palvelutarvetta ei ilmene, voi syntyä tilanne, jossa asiakkuus ei enää täytä TYM-kriteerejä. Tällöin on epäselvää, kuka jatkossa vastaa suunnitelmien päivittämisestä ja ohjauksesta. On riski, että asiakas jää palveluiden väliin tai häntä pompotellaan eri toimijoiden välillä.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Esityksellä voi olla sekä myönteisiä että huolestuttavia vaikutuksia työttömien palvelupolkuun ja tuen saantiin. On tärkeää tunnistaa, että vaikka kaikki pitkäaikaistyöttömät eivät tarvitse sosiaalipalveluja tai kuntoutusta, työttömyyden pitkittyessä työ- ja toimintakyky heikkenee usein nopeasti. Kuntouttavan työtoiminnan tarve voi syntyä jo ennen kuin nykyinen pitkäaikaistyöttömyyden raja täyttyy.

Jos aktivointisuunnitelmat poistuvat työttömyysetuutta saavien osalta, jää vastuu palvelutarpeen arvioinnista pitkälti työllisyysalueen asiantuntijoille. Kuten jo edellisessä vastauksessa totesimme, tämä voi olla ongelmallista, sillä heidän koulutustaustansa ja osaamisensa sosiaalipalvelujen tunnistamisessa vaihtelee. On riski, että asiakkaat jäävät liian pitkäksi aikaa ilman tarvittavaa tukea, jos varhaisen tuen tarpeita ei tunnisteta. Esimerkiksi asiakas, jolla on velkaongelmia tai lieviä mielenterveyden haasteita, saattaa jäädä ilman ohjausta, jos näitä ei osata kysyä tai tunnistaa.

Käytännössä aktivointisuunnitelmat ovat myös mahdollistaneet ennaltaehkäisevän ohjauksen tilanteissa, joissa varsinaista sosiaalipalvelujen tarvetta ei ole; asiakkaille on voitu tarjota ohjausta velka-asioissa, terveyspalveluissa tai kolmannen sektorin toimintaan. Jos näitä asiakkaita ei enää tavata kolmikannassa, tämä ennaltaehkäisevä työ jää pois – ja ongelmat voivat kasaantua myöhemmin.

Lisäksi on epäselvää, miten työllisyysalue arvioi kuntouttavan työtoiminnan tarpeen vuonna 2026, kun palvelu on vielä sosiaalipalvelu. Jos arvio tehdään yksipuolisesti ilman sosiaalipalvelujen osallistumista, voi syntyä tilanteita, joissa asiakas ohjataan palveluun, joka ei ole hänelle soveltuva – tai toisaalta jää kokonaan ilman palvelua. Näkemyserot kuntouttavan työtoiminnan tarpeesta työllisyysalueen ja sosiaalipalvelujen välillä ovat jo nyt merkittäviä.

Erityistä huolta aiheuttaa myös asiakasryhmä, joka ei ole TYM- tai kuntouttavan työtoiminnan piirissä, mutta jolla on vahva sosiaalipalvelujen asiakkuus (esim. välitystilitt, päihdepalvelut, sosiaaliohjaus). Näiden asiakkaiden tilannetta on tähän asti koordinoitu yhteisillä aktivointisuunnitelmilla. Jos tämä yhteistyörakenne poistuu, on vaarana, että asiakas jää eri toimijoiden väliseen tyhjiöön tai saa ristiriitaisia ohjauksia.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Lakiesityksen tavoitteena on keventää viranomaistyötä ja vähentää hallinnollista kuormitusta, erityisesti aktivointisuunnitelmien osalta. Tämä voi tuoda helpotusta sosiaalipalveluihin, joissa resurssit ovat olleet rajalliset suhteessa tehtävien määrään. Käytännössä vaikutukset viranomaisten toimintaan ovat kuitenkin monisyisiä ja voivat vaihdella alueittain.

Yhtäältä aktivointisuunnitelmien määrän väheneminen voi vapauttaa sosiaalipalvelujen työaikaa, mutta toisaalta TYM-asiakkuuksien määrän odotetaan kasvavan. Tämä siirtää painopistettä monialaiseen yhteistyöhön, joka vaatii uudenlaista osaamista ja lisää resursointia erityisesti TYM-työhön ja sosiaaliseen kuntoutukseen. On tärkeää huomioida, että asiakasmäärät eivät vähene mallia muuttamalla – palvelutarpeet säilyvät, vaikka hallinnollinen rakenne muuttuu. Toisaalta taas olisi äärimmäisen merkityksellistä saada ”turhista suunnitelmista” vapautuva työaika tosialliseen, kohdennettuun käyttöön, jolloin työ olisi kaikinensa vaikuttavampaa.

Esityksessä ei ole täysin selkeää, miten jatkossa toimitaan tilanteissa, joissa asiakkaat eivät ole työttömiä työnhakijoita, mutta tarvitsevat palveluja. On riski, että asiakkaita ohjataan TYM-arviointiin yksipuolisesti, mikä voi johtaa siihen, että asiakas palautetaan takaisin työllisyysalueelle, jos monialaista tarvetta ei todeta. On myös syytä pohtia, miten uusi malli vaikuttaa viranomaisten väliseen työnjakoon ja yhteistyörakenteisiin. Mikäli kaksikantainen aktivointisuunnittelu korvautuu laajemmalla monialaisella asiakkuudella, tarvitaan selkeämpiä malleja siitä, miten eri toimijat –

kuten sosiaalipalvelut, työllisyyspalvelut, terveydenhuolto ja Kela – osallistuvat yhteiseen työhön. Ilman tätä vaarana on, että vastuut hämärtyvät ja asiakas jää eri toimijoiden väliin.

Virkailijoille kaikkein haasteellisimpia asiakkaita ovat ne, joiden aktivointiehto on täyttynyt, mutta jotka eivät suostu järjestelmän vaateisiin tai omalla toiminnallaan aiheuttavat sen, ettei palveluja voida tarjota tai he eivät niihin kykene. Viranomaisten ns. pakkokeinot rajautuvat pitkälti toimeentuloetuuksiin, eikä niihin kohdistuvat heikennykset ole useinkaan inhimillisesti kestäväällä pohjalla.

Asiakastietojärjestelmien yhteensopimattomuus aiheuttaa tällä hetkellä merkittävää rakenteellista haastetta aktivointisuunnitelmien osalta. Hyvinvointialueen ja työllisyysalueen järjestelmät eroavat toisistaan muun muassa kysymysten, kirjoitustilojen ja pakollisten kenttien osalta. Asiakirjoja ei voi siirtää sähköisesti järjestelmästä toiseen. Nykyinen käytäntö, jossa lähes kaikki aktivointisuunnitelmat laaditaan työllisyysalueen järjestelmässä ja skannataan hyvinvointialueen järjestelmään, ei mahdollista hyvinvointialueella rakenteista kirjaamista eikä tue tiedolla johtamista. Toisaalta uutena ehdotettu tilanne, että kaikki aktivointisuunnitelmat jatkossa tehtäisiin ainoastaan hyvinvointialueella, aiheuttaa haasteita työllisyysalueelle, jossa järjestelmään ei voi skannata. Monialainen suunnitelma poistaa sentään tuplakirjaamisen tarpeen. On harmillista, jos se vielä jää aktivointisuunnitelmien osalta. Tämä tietojärjestelmähaaste on johtanut päällekkäiseen työhön, tiedon katoamiseen ja heikentänyt asiakastiedon laatua ja käytettävyyttä tiedolla johtamiseen.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Lakiesityksen tavoite vähentää viranomaistyötä ja karsia hallinnollista kuormitusta on sinänsä kannatettava. Kuitenkin, kun esitystä perustellaan säästötoimenpiteenä, herää huoli siitä, perustuuko arvioitu työmäärän väheneminen realistiseen käsitykseen nykyisestä työstä.

Alueellamme ei ole kyetty kaikilta osin vastaamaan aktivointisuunnitelmien lakisääteisiin määräaikoihin tai toteuttamaan niitä aina kolmikantaisesti. Käytännössä suunnitelmia on tehty joustavasti yhteistyössä työllisyysalueen kanssa – esimerkiksi kaksikantaisesti silloin, kun sosiaalipalvelujen tarvetta ei ole todettu, tai sosiaalipalvelut ovat osallistuneet suunnitelmaan puhelimitse tai kirjallisesti jälkikäteen. Jos esityksen laskelmat perustuvat oletukseen, että jokainen suunnitelma on tehty kolmikantaisesti ja siihen on käytetty lähes kolme tuntia, on työmäärä todennäköisesti arvioitu yläkanttiin.

Tällöin on riski, että resursseja leikataan perusteettomasti. Tämä voi johtaa siihen, että jäljelle jäävään TYM-työhön joudutaan siirtämään henkilöstöä muista tehtävistä, jolloin kokonaisresurssit supistuvat entisestään. TYM-asiakkuuksien määrän odotetaan kasvavan, ja samalla sosiaalisen kuntoutuksen tarve lisääntyy – erityisesti kun suuri osa nykyisistä kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista jää jatkossa hyvinvointialueen vastuulle. Näihin tehtäviin tarvitaan riittävä ja osaava henkilöstö.

Toivottavaa olisi, että mikäli uusia resursseja ei voida osoittaa, nykyiset resurssit vähintään säilytettäisiin. Tämä mahdollistaisi sen, että TYM-työhön ja sosiaaliseen kuntoutukseen voidaan vastata laadukkaasti ilman jatkuvaa ylikuormitusta ja henkilöstön riittämättömyyttä.

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Kuntouttavaan työtoimintaan liittyy rakenteellinen ongelma, jolla on merkittävä vaikutus hyvinvointialueiden palveluvastuuseen ja kustannuksiin. Kuntouttavan työtoiminnan alkuperäinen käyttötarkoitus kunnissa on osin vääristynyt, kun palvelua on hyödynnetty keinona poistaa asiakkaita ns. sakkolistalta. Tämän seurauksena hyvinvointialueille on siirtynyt asiakkaita, jotka ovat olleet jopa vuosikymmeniä kuntouttavassa työtoiminnassa ilman realistista mahdollisuutta siirtyä avoimille työmarkkinoille. Palvelusta on muodostunut heille osa arkea ja toimeentuloa, vaikka sen ei ole tarkoitus olla ylläpitävä vaan kuntouttava.

Näiden asiakkaiden kohdalla olisi perusteltua kehittää vaihtoehtoisia ratkaisuja, kuten sosiaalisia yrityksiä, joihin kunnat voisivat ohjata resursseja esimerkiksi sakkolistabudjetin kautta. Tämä olisi inhimillisesti ja taloudellisesti kestävämpi ratkaisu kuin asiakkaiden pudottaminen kuntouttavan työtoiminnan palvelusta. Samalla on huomioitava, että sosiaalisen kuntoutuksen palvelut eivät nykyisellään tarjoa vastaavaa taloudellista turvaa tai osallisuuden kokemusta.

Lisäksi nykyinen käytäntö, jossa myös sovitellun päivärahan saajat voivat päätyä sakkolistalle, johtaa epäoikeudenmukaisiin tilanteisiin – esimerkiksi henkilö, joka tekee useampaa osa-aikatyötä, voi silti näkyä tilastoissa pitkäaikaistyöttömänä, ja päätyä aktivointiehdon ja -suunnitelman alaiseksi.

Ollila Tuuli

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue - Siun sote - Perhe- ja sosiaalipalvelut/
työikäisten palvelut